Legislative Summary LS-459E

BILL C-33: INTERNATIONAL TRANSFER OF OFFENDERS ACT

Robin MacKay
Law and Government Division

29 July 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03277/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-33

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	28 April 2003	First Reading:	
Second Reading:	13 May 2003	Second Reading:	
Committee Report:	30 October 2003	Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	2
A. International Transfer Treaties	2
B. Current Canadian Legislation	4
DESCRIPTION AND ANALYSIS	5
A. Clauses 3 and 4: Purpose and Principles of the Act	5
B. Clause 5: Effect of a Transfer	6
C. Clauses 8 and 9: Consent	6
D. Clause 10: Transfer Factors	6
E. Clauses 13 and 14: Continued Enforcement and Adaptation	7
F. Clauses 17 to 20: Young Persons	7
G. Clauses 21 to 29: Sentence Calculation	8
H. Clause 30: Compassionate Measures	9
I. Clauses 31 to 36: Administrative Arrangements	9
J. Clause 38: Transitional Provision	10
K. Clause 39: Consequential Amendment	10
L. Clause 41: Coordinating Amendment	10
M. Clause 42: Repeal	10
N. Clause 43: Coming Into Force	11
COMMENTARY	11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-33: INTERNATIONAL TRANSFER OF OFFENDERS ACT *

Bill C-33, An Act to implement treaties and administrative arrangements on the international transfer of persons found guilty of criminal offences (the International Transfer of Offenders Act), was introduced in the House of Commons on 28 April 2003. The Bill's purpose is to enable offenders to serve their sentences in the country of which they are citizens or nationals. It repeals and replaces the *Transfer of Offenders Act*,(1) sets out the principles that govern the international transfer of offenders, and authorizes Canada to enter into administrative agreements for the international transfer of offenders. The Bill expands the class of offenders who may be transferred, expands the class of jurisdictions with which Canada may enter into a transfer agreement, identifies who must consent to a transfer, and clarifies the sentence calculation rules that apply to transferred Canadian offenders. A transfer is not available unless the Canadian offender's conduct would have constituted a criminal offence if it had occurred in Canada at the time the Solicitor General of Canada receives the request for a transfer. The verdict and the sentence imposed by a foreign entity are not subject to any appeal or other form of review in Canada. Along with setting out the conditions for transferring offenders, the Bill also makes a consequential amendment to the *Corrections and Conditional Release Act*,(2) along with coordinating amendments to make it consistent with the provisions of Bill C-18, the Citizenship of Canada Act.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) R.S.C. 1985, c. T-15.

(2) R.S.C. 1985, c. A-1.

BACKGROUND

A. International Transfer Treaties

Canada has been a party to transfer of offenders treaties since 1978. It has concluded 13 bilateral treaties and accedes to three multilateral conventions on the transfer of offenders, totalling over 60 sovereign entities. With regard to the United States, the Treaty Between Canada and the United States of America on the Execution of Penal Sentences applies not only to the U.S. federal authorities but also to all of the states except Delaware and West Virginia. The International Transfers Program is administered by the Correctional Service of Canada's International Transfers Unit, with the assistance of the Department of Foreign Affairs and International Trade's Consular Services.

One of the three above-mentioned multilateral conventions to which Canada is a party is the Council of Europe's Convention on the Transfer of Sentenced Persons.[3] The Convention entered into force on 1 July 1985 and now applies to some 53 states. The Convention was primarily intended to facilitate the social rehabilitation of prisoners by giving foreigners convicted of a criminal offence the possibility of serving their sentences in their own countries. It was also considered to be a humanitarian measure, since difficulties in communication by reason of language barriers and the absence of contact with relatives may have detrimental effects on a person imprisoned in a foreign country.

By the terms of the Convention, a transfer may be requested by either the state in which the sentence was imposed (the sentencing state) or the state of which the sentenced person is a national (the administering state). A transfer is subject to the consent of those two states, as well as that of the sentenced person. A condition of any transfer is that the acts or omissions on account of which the sentence has been imposed must constitute a criminal offence in the administering state. Other conditions are that the sentenced person must be a national of the administering state, the judgment must be final, and the sentenced person must have at least six months of the sentence to serve. The Convention also sets out the procedure for enforcement of the sentence following the transfer. Whatever the procedure chosen by the administering state, a custodial sentence may not be converted into a fine, and any period of detention already served

---

(3) ETS No. 112.

by the sentenced person must be taken into account by the administering state. The sentence in the administering state must not be longer or harsher than that imposed in the sentencing state.

All states parties to the Convention are obligated to inform sentenced persons of the substance of the Convention. Once a transfer has taken place, the enforcement of the sentence is governed by the law of the administering state only. While the administering state is bound by the legal nature and duration of the sentence as determined by the sentencing state, if that sentence is incompatible with the law of the administering state, that state may adapt the sanction to the punishment prescribed by its own law for a similar offence. The administering state shall not aggravate, by its nature or duration, the sanction imposed in the sentencing state, nor exceed the maximum prescribed by the law of the administering state. The sentencing state alone has the right to decide on any application for review of the judgment, but either state may grant pardon, amnesty or commutation of the sentence.

The two other multilateral conventions to which Canada is a party are the Scheme for the Transfer of Convicted Offenders within the Commonwealth (1990),[4] with seven nations adhering, and the Inter-American Convention on Serving Criminal Sentences Abroad (1996),[5] ratified or adhered to by nine nations. Both of these conventions state that prisoners are not to be moved between nations against their will and must be informed of the consequences of agreeing to such a transfer. The conventions have other requirements in common. One is that the governments of both the sending and receiving nations must agree to the transfer. (In Canada, for offenders sentenced to less than two years, the approval of the relevant provincial or territorial government is required, along with that of the federal government.) The convicted person must be a national of the receiving state. It is also a general requirement of eligibility that a prisoner will be considered for transfer only after all appeals have been settled and he or she has no further legal matters pending. Furthermore, the convicted person must have at least six months of the sentence to serve at the time the request for a transfer is made. A sentence may not be lengthened by the receiving state, but the enforcement of the sentence is governed by the laws of the receiving state. In both of these conventions, the sentencing state retains full jurisdiction to grant pardon, amnesty or commutation of sentence.

---

(4) See text of the scheme at: http://www.voyage.gc.ca/main/legal/cw_scheme-en.asp.

(5) OAS, Treaty Series, No. 76.

In 2001, some 5% (or 1,100) of all offenders under the jurisdiction of the Correctional Service of Canada were foreigners, the overwhelming majority coming from the United States.(6) During 1978-2003, a total of 118 prisoners were transferred from Canada to a total of six nations; the overwhelming majority (106) were transfers to the United States. Over the same period, 1,066 prisoners were transferred to Canada from a total of 25 different nations; the overwhelming majority (836) were transfers from the United States. The other nations returning the most prisoners to Canada were Mexico (54), Peru (29), the United Kingdom (31), and Thailand (17).(7)

B. Current Canadian Legislation

The current *Transfer of Offenders Act* came into force in 1978, following a United Nations meeting at which member states agreed that the international transfer of offenders was desirable due to the increasing mobility of offenders and the need for countries to cooperate on criminal justice matters. The intent of the Act was to authorize the implementation of treaties between Canada and other countries, including multilateral conventions, for the international transfer of offenders.

The *Transfer of Offenders Act* provides that Canada may enter into a treaty, international agreement, arrangement, or convention only with recognized foreign states. The states with which Canada has signed a treaty to transfer offenders are listed in the Schedule to the Act. The regulations to the Act set out some factors to be considered when deciding on a transfer request, but neither the regulations nor the Act itself enunciate the purpose or principles of the Act. The current *Transfer of Offenders Act* provides for the transfer to Canada of young offenders committed to custody, but not for young offenders on probation. There is no provision that allows for the transfer of Canadian children, nor is any provision made for the transfer of mentally disordered offenders.

Since the implementation of the *Transfer of Offenders Act* in 1978, Canada has implemented the *Corrections and Conditional Release Act*. Enacted in 1992, this statute sets out the law dealing with the detention and conditional release of offenders. The definition of the

---

(6) See the Web site of the 21st Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators (October 2001) at: http://www.apcca.org/Pubs/21st/agenda2.htm.

(7) International Transfers Unit, Correctional Service of Canada.

term "sentence" in the *Corrections and Conditional Release Act* is to be amended to include a sentence imposed by a foreign entity on a Canadian offender who has been transferred to Canada under the proposed International Transfer of Offenders Act, making it clear that Canadian law will apply to Canadian offenders transferred from a foreign country.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-33 consists of 43 clauses. The following description highlights selected aspects of the bill and does not review every clause.

A. Clauses 3 and 4: Purpose and Principles of the Act

Clause 3 of the Bill describes its purpose in humanitarian terms as being to contribute to the administration of justice and the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community by enabling offenders to serve their sentences in the country of which they are citizens or nationals. This clause reflects the view that access to family and friends, and a familiar language and culture, will ease a convicted person's transition from prison to life in the community.

Clause 4 of the Bill states that a transfer is not available unless the Canadian offender's conduct would have constituted a criminal offence if it had occurred in Canada at the time the Solicitor General of Canada receives the request for a transfer. This is known as the "dual criminality" principle. Clause 4 makes an exception to this principle, however, as it also states that a transfer is available to a Canadian offender who, at the time the offence was committed, was a "child" within the meaning of the *Youth Criminal Justice Act*,[8] even if the offender's conduct would not have constituted a criminal offence if it had occurred in Canada. The *Youth Criminal Justice Act* defines a "child" as anyone under the age of 12. Such a person may not be charged with a criminal offence in Canada, but such a person may be a convicted criminal in a foreign country. Any Canadian under the age of 12 can be transferred under the terms of the proposed Act, but may not be detained upon his or her return to Canada.

---

(8) S.C. 2002, c. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Clause 5: Effect of a Transfer

Clause 5 of the Bill states that a transfer may not have the effect of increasing a sentence imposed by a foreign entity or of invalidating a guilty verdict or a sentence imposed by a foreign entity. The verdict and the sentence are not subject to any appeal or other form of review in Canada (but see discussion of clause 14). This clause also specifies that a document supplied by a foreign entity that sets out a finding of guilt and a sentence, and that purports to be signed by a judicial official or a director of a place of confinement in the foreign entity, is proof of the facts alleged. No further proof of the signature or the official character of the person appearing to have signed the document is required.

C. Clauses 8 and 9: Consent

Clause 8 specifies that the consent of all three parties to a transfer – the offender, the foreign entity and Canada – is required before a transfer may take place. Consent may be given by whoever is authorized to consent in accordance with the laws of the province where the person is detained, is released on conditions, or is to be transferred, if the offender is legally incapable of giving consent. The offender's consent may be withdrawn at any time before the transfer takes place. Both Canadian and foreign offenders are to be informed of the substance of any transfer treaty or administrative arrangement that applies to them. To ensure that the offender's consent is an informed one, the Solicitor General must inform a Canadian offender as to how his or her foreign sentence is to be served in Canada. The Solicitor General is also obligated to deliver to a foreign offender the information provided to the Solicitor General by the foreign entity as to how his or her Canadian sentence is to be served abroad. Clause 9 indicates that provincial consent is required if the offender in question is under the authority of a province or if a Canadian offender is a child within the meaning of the *Youth Criminal Justice Act*.

D. Clause 10: Transfer Factors

Clause 10 requires the Solicitor General to consider a number of factors before determining whether to consent to the transfer of a Canadian offender. The Solicitor General must consider: whether the offender's return to Canada would constitute a threat to the security of Canada; whether the offender left or remained outside Canada with the intention of abandoning Canada as his or her place of permanent residence; and whether the offender has

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social or family ties in Canada. For both Canadian and foreign offenders, the Solicitor General must consider whether the offender is likely, after the transfer, to commit a terrorism offence or criminal organization offence, as those terms are defined in the *Criminal Code*; and whether the offender has been transferred previously.

Special considerations apply to the possible transfer of a Canadian offender who is a "young person" as that term is defined by the *Youth Criminal Justice Act* (persons between the ages of 12 and 17). In such an instance, the Solicitor General and the relevant provincial authority shall consider the best interests of the young person. Clause 10 states that, when determining whether to consent to the transfer of a Canadian offender who is a child within the meaning of the *Youth Criminal Justice Act* (anyone under the age of 12), the primary consideration of the Solicitor General and the relevant provincial authority is to be the best interests of the child.

E. Clauses 13 and 14: Continued Enforcement and Adaptation

While clause 5 states that the transfer of an offender may not have the effect of invalidating a guilty verdict rendered, or a sentence imposed, by a foreign entity, clause 13 makes it clear that, once a Canadian offender is transferred to Canada, the enforcement of his or her sentence is to be continued in accordance with the laws of Canada as if the offender had been convicted and his or her sentence imposed by a court in Canada. In other words, the laws of the foreign entity on matters such as parole eligibility will not apply. In this vein, clause 14 states that if, at the time the Solicitor General receives a request for the transfer of a Canadian offender, the sentence imposed by the foreign entity is longer than the maximum sentence provided for in Canadian law for the equivalent offence, the Canadian offender is to serve only the shorter sentence.

F. Clauses 17 to 20: Young Persons

Clauses 17 to 20 seek to ensure that the provisions of the Bill are consonant with those in the new *Youth Criminal Justice Act* (in force as of 1 April 2003). Thus, clause 17 specifies that the maximum sentence to be enforced in Canada on a 12- or 13-year-old Canadian offender is the maximum youth sentence that could have been imposed under the *Youth Criminal Justice Act* for an equivalent offence. If such an offender has committed first- or second-degree

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

murder, the sentence imposed by the foreign entity will be reduced, if necessary, to the maximum sentence that can be imposed in Canada, which is ten and seven years, respectively.

Clauses 18 and 19 deal with 14- to 17-year-old Canadian offenders. Clause 18 states that these young persons are deemed to be serving an "adult sentence," as that term is defined in the *Youth Criminal Justice Act*, if their sentence is longer than the maximum youth sentence that could have been imposed in Canada for an equivalent offence. Clause 19 applies this deeming provision to 14- to 17-year-olds who are convicted of the equivalent of first- or second-degree murder. If the sentence imposed by the foreign entity is more than ten or seven years for first- or second-degree murder, it is deemed to be an adult sentence; if less than those periods, it is deemed to be a youth sentence. If the Canadian young offender has been sentenced to life imprisonment for first- or second-degree murder, his or her parole eligibility is to be determined with reference to section 745.1 of the *Criminal Code*. That section sets a period of five years before a 14- or 15-year-old is eligible for full parole, and a period of ten years for first-degree murder and seven years for second-degree murder in the case of 16- and 17-year-old offenders.

Clause 20 concerns the place of detention in Canada for Canadian offenders between the ages of 12 and 17 at the time the offence was committed. The offender will be detained in a youth custody facility, a provincial correctional facility for adults, or a penitentiary, depending upon whether the sentence imposed in the foreign entity could have been a youth or an adult sentence and upon the age of the offender at the time of the transfer.

G. Clauses 21 to 29: Sentence Calculation

Clauses 21 to 29 set out the calculations as to the length of the sentence a Canadian offender must serve after a transfer, as well as the eligibility for parole and statutory release. Clause 22 calculates the length of a Canadian offender's sentence as the length of the sentence imposed by the foreign entity, minus any reduction given by the foreign entity, and any time the Canadian offender has already spent in custody after the sentence was imposed. Clause 23 sets out the general parole eligibility for a Canadian offender who is transferred to Canada. Such an offender is eligible for full parole on the day on which he or she has served the lesser of 7 years and one-third of the length of the sentence, as that length is determined by the foreign entity. This general parole eligibility is subject to the exception for young persons set out in

clause 19. It is also subject to the exception for the crime of murder set out in clause 24. For anyone over the age of 17, the full parole ineligibility period for murder can range from 10 to 15 years or more if the offender has committed multiple murders.

The key clause in this section of the Bill is clause 29, which states that a Canadian offender who is transferred to Canada is subject to the *Corrections and Conditional Release Act*,[9] the *Prisons and Reformatories Act*,[10] and the *Youth Criminal Justice Act* as if he or she had been convicted and the sentence imposed by a court in Canada. Therefore, although a Canadian offender may have been convicted and sentenced in accordance with the laws of a foreign jurisdiction, once he or she is transferred into the Canadian correctional system, Canadian laws apply.

H. Clause 30: Compassionate Measures

Clause 30 allows for both Canadian and foreign offenders to benefit from any compassionate measures – including a cancellation of their conviction or shortening of their sentence – taken by a foreign entity or by Canada after the offender has been transferred. The Solicitor General is to take all reasonable steps to inform the foreign entity and the foreign offender of any compassionate measures taken by Canada after the transfer.

I. Clauses 31 to 36: Administrative Arrangements

Clause 31 of the Bill allows for an offender to be transferred in accordance with the Act even if no treaty is in force between Canada and a foreign entity on the transfer of offenders. The Minister of Foreign Affairs may, with the consent of the Solicitor General, enter into an administrative arrangement with the foreign entity for the transfer of offenders. This has the potential to expand greatly the number of foreign entities with which Canada may exchange offenders, particularly since the term "foreign entity" is expanded by clause 33 to include not just a foreign state, but also a political subdivision of a foreign state or any territory falling under the jurisdiction of a foreign state.

---

(9) S.C. 1992, c. 20.

(10) R.S.C. 1985, c. P-20.

Clause 32 allows for an administrative arrangement to be entered into for the transfer of a person in respect of whom a verdict of unfit to stand trial or not criminally responsible on account of mental disorder was rendered and may no longer be appealed. The relevant provincial authority must consent to the transfer. This authority must take into consideration both the best interests of the mentally disordered person and the need to protect society from dangerous persons. Clause 34 states that a mentally disordered person who is transferred under the Act is subject to Part XX.1 of the *Criminal Code*, which deals with mentally disordered persons, and is deemed to be subject to a warrant of committal until a Review Board can make a disposition.

J. Clause 38: Transitional Provision

Clause 38 makes the Act retroactive. The Act will apply in respect of all requests for transfer that are pending on the day that the Act comes into force.

K. Clause 39: Consequential Amendment

Currently, the term "sentence" in the *Corrections and Conditional Release Act* is defined to include a sentence imposed by the court of a foreign state on a Canadian offender who has been transferred to Canada pursuant to the *Transfer of Offenders Act*. Clause 39 will change this definition to a sentence imposed by a foreign entity on a Canadian offender who has been transferred to Canada under the International Transfer of Offenders Act and a youth sentence imposed under the *Youth Criminal Justice Act*.

L. Clause 41: Coordinating Amendment

This clause will ensure that the definition of "Canadian offender" in section 2 of the Act will mean a Canadian citizen within the meaning of the Citizenship of Canada Act, once that statute, now before Parliament as Bill C-18, is enacted into law.

M. Clause 42: Repeal

The *Transfer of Offenders Act* and any regulations under it will be repealed.

N. Clause 43: Coming Into Force

The provisions of the Bill will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

No commentary upon the Bill has been noted in the media to date.

Résumé législatif LS-459F

PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LE TRANSFÈREMENT INTERNATIONAL DES DÉLINQUANTS

Robin MacKay
Division du droit et du gouvernement

Le 29 juillet 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-33

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	28 avril 2003	Première lecture :	
Deuxième lecture :	13 mai 2003	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	30 octobre 2003	Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	
Troisième lecture :		Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Les traités portant sur le transfèrement international 2
B. Les lois canadiennes actuelles 4

DESCRIPTION ET ANALYSE 5

A. Articles 3 et 4 – Objet et principes de la loi 5
B. Article 5 – Effet d'un transfèrement 6
C. Articles 8 et 9 – Consentement 6
D. Article 10 – Facteurs liés au transfèrement 7
E. Articles 13 et 14 – Application continue et adaptation 7
F. Articles 17 à 20 – Adolescents 8
G. Articles 21 à 29 – Calcul des peines 9
H. Article 30 – Mesures d'ordre humanitaire 10
I. Articles 31 à 36 – Ententes administratives 10
J. Article 38 – Disposition transitoire 10
K. Article 39 – Modification corrélative 11
L. Article 41 – Disposition de coordination 11
M. Article 42 – Abrogation 11
N. Article 43 – Entrée en vigueur 11

COMMENTAIRE 11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-33 : LOI SUR LE TRANSFÈREMENT INTERNATIONAL DES DÉLINQUANTS*

Le projet de loi C-33 : Loi de mise en œuvre des traités ou des ententes administratives sur le transfèrement international des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles (la Loi sur le transfèrement international des délinquants), a été présenté à la Chambre des communes le 28 avril 2003. Il a pour objet de permettre aux délinquants de purger leur peine dans le pays dont ils sont citoyens ou nationaux. Il abroge et remplace la *Loi sur le transfèrement des délinquants*(1), énonce les principes qui régissent le transfèrement international des délinquants et autorise le Canada à conclure des ententes administratives concernant le transfèrement international des délinquants. Le projet de loi élargit la catégorie des délinquants qui peuvent être transférés, élargit la catégorie des entités avec lesquelles le Canada peut conclure une entente de transfèrement, désigne les parties qui doivent consentir au transfèrement et clarifie les règles de calcul des peines applicables aux délinquants canadiens transférés. Le transfèrement d'un délinquant canadien n'est possible que s'il a été condamné pour un acte qui, s'il avait été commis au Canada au moment où le solliciteur général du Canada a reçu la demande de transfèrement, aurait constitué une infraction criminelle. La déclaration de culpabilité et la peine prononcées par une entité étrangère ne font l'objet d'aucun appel ou d'aucune autre forme de révision au Canada. Outre qu'il énonce les conditions de transfèrement des délinquants, le projet de loi apporte également une modification corrélative à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*(2), ainsi que des modifications de coordination, pour le rendre conforme aux dispositions du projet de loi C-18 : Loi sur la citoyenneté au Canada.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) L.R.C. 1985, ch. T-15.

(2) L.R.C. 1985, ch. A-1

CONTEXTE

A. Les traités portant sur le transfèrement international

Le Canada est partie à des traités sur le transfèrement des délinquants depuis 1978. Il a conclu 13 traités bilatéraux et adhère à trois conventions multilatérales sur le transfèrement des délinquants, avec un total de plus de 60 entités souveraines. En ce qui concerne les États-Unis, le Traité entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur les peines imposées aux termes du droit criminel vise non seulement les autorités fédérales américaines, mais aussi tous les États, à l'exception du Delaware et de la Virginie occidentale. Le Programme de transfèrements internationaux est administré par l'Unité des transfèrements internationaux du Service correctionnel du Canada, en collaboration avec les Services consulaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Une des trois conventions multilatérales susmentionnées auxquelles le Canada adhère est la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (Conseil de l'Europe)[3]. La Convention est entrée en vigueur le 1er juillet 1985 et s'applique actuellement à 53 États. Elle visait principalement à faciliter la réinsertion sociale des détenus en accordant aux étrangers condamnés pour une infraction criminelle la possibilité de purger leur peine dans leur pays. Cette mesure était également considérée comme étant d'ordre humanitaire, puisque les problèmes de communication causés par les barrières linguistiques et l'absence de contact avec les proches peuvent avoir des conséquences néfastes pour une personne incarcérée dans un pays étranger.

Selon les termes de la Convention, un transfèrement peut être demandé par l'État dans lequel la peine a été imposée (l'État de condamnation) ou par l'État dont le condamné est un national (l'État d'exécution). Un transfèrement fait l'objet du consentement de ces deux États, ainsi que de celui du condamné. Une condition à tout transfèrement est que les actes ou les omissions qui ont donné lieu à l'imposition de la peine doivent constituer une infraction pénale dans l'État d'exécution. Les autres conditions sont les suivantes : le condamné doit être un national de l'État d'exécution, le jugement doit être définitif et le condamné doit avoir encore au moins six mois de peine à purger. La Convention établit également la procédure à suivre pour

---

(3) STE n° 112.

l'exécution de la peine à la suite du transfèrement. Quelle que soit la procédure choisie par l'État d'exécution, une peine de détention ne peut être convertie en amende, et toute période de détention déjà purgée par le condamné doit être prise en compte par l'État d'exécution. La peine infligée dans l'État d'exécution ne doit pas être plus longue ni plus sévère que celle imposée dans l'État de condamnation.

Tous les États membres de la Convention sont tenus d'informer les condamnés de la teneur de la Convention. Une fois qu'un transfèrement a eu lieu, l'exécution de la peine n'est régie que par la loi de l'État d'exécution. Bien que l'État d'exécution soit lié par la nature juridique et la durée de la peine déterminée par l'État de condamnation, si cette peine est incompatible avec la loi de l'État d'exécution, cet État peut adapter la sanction à la peine prescrite par sa propre loi en cas d'infraction de même nature. L'État d'exécution ne doit pas aggraver, par sa nature ou sa durée, la peine imposée dans l'État de condamnation, ni excéder le maximum prescrit par la loi de l'État d'exécution. Seul l'État de condamnation a le droit de trancher toute demande de révision du jugement, mais l'un ou l'autre des États peut accorder la grâce, l'amnistie ou la commutation de peine.

Les deux autres conventions multilatérales auxquelles adhère le Canada sont le Régime de transfèrement des condamnés dans les pays du Commonwealth (1990)[4], auquel adhèrent sept pays, et la Convention interaméricaine sur l'exécution des peines pénales à l'étranger (1996)[5], que neuf pays ont ratifiée ou à laquelle ils adhèrent. Selon ces deux conventions, les prisonniers ne doivent pas être transférés entre des pays contre leur gré et doivent être informés des conséquences du consentement à un transfèrement. Les conventions ont d'autres conditions en commun. Une de ces conditions est que les gouvernements des deux pays, soit de celui qui transfère le condamné et de celui qui l'accueille, doivent consentir au transfèrement. (Au Canada, en ce qui concerne les délinquants condamnés à purger une peine de moins de deux ans, il faut obtenir l'approbation du gouvernement provincial ou territorial compétent, de même que celle du gouvernement fédéral.) Le condamné doit être un national de l'État qui l'accueille. Une condition générale veut également que le transfèrement d'un prisonnier ne soit envisagé qu'une fois que tous les appels auront été réglés et qu'aucune autre

---

(4) Voir le texte du régime (http://www.voyage.gc.ca/main/legal/cw_scheme-en.asp).

(5) OEA, Série de traités n° 76.

question juridique ne sera en instance. En outre, le condamné doit avoir encore au moins six mois de sa peine à purger au moment où la demande de transfèrement est présentée. Une peine ne peut être prolongée par l'État qui l'accueille, mais l'exécution de la peine est régie par les lois de l'État qui l'accueille. Dans ces deux conventions, l'État de condamnation conserve toute la compétence voulue pour accorder la grâce, l'amnistie ou la commutation de peine.

En 2001, quelque 5 p. 100 (ou 1 100) délinquants relevant du Service correctionnel du Canada étaient des étrangers, la grande majorité en provenance des États-Unis[6]. Entre 1978 et 2003, un total de 118 prisonniers ont été transférés du Canada vers un total de six pays, la grande majorité (106) aux États-Unis. Au cours de la même période, 1 066 prisonniers ont été transférés au Canada depuis 25 pays différents, la grande majorité (836) des États-Unis. Les autres pays qui ont renvoyé le plus grand nombre de prisonniers au Canada étaient le Mexique (54), le Pérou (29), le Royaume-Uni (31) et la Thaïlande (17)[7].

B. Les lois canadiennes actuelles

L'actuelle *Loi sur le transfèrement des délinquants* est entrée en vigueur en 1978, à la suite d'une assemblée des Nations Unies à laquelle les États membres ont convenu que le transfèrement international des délinquants était souhaitable, en raison de la mobilité croissante des délinquants et de la nécessité pour les pays de collaborer sur les questions de justice pénale. La *Loi* visait à autoriser la mise en œuvre de traités conclus entre le Canada et d'autres pays, y compris de conventions multilatérales, en vue du transfèrement international des délinquants.

La *Loi* prévoit que le Canada ne peut conclure de traités, de conventions, d'accords ou d'arrangements internationaux qu'avec des États étrangers reconnus. La liste des États avec lesquels le Canada a signé un traité de transfèrement des délinquants figure dans l'annexe de la *Loi*. Le règlement d'application de la *Loi* expose quelques-uns des facteurs à prendre en compte lors du traitement d'une demande de transfèrement, mais ni le règlement ni la *Loi* elle-même n'énoncent l'objet ou les principes de la *Loi*. La *Loi* actuelle prévoit le transfèrement au Canada des jeunes contrevenants purgeant une peine sous garde, mais pas des

---

(6) Voir le site Web de la 21e Conférence Asie-Pacifique des administrateurs du Service correctionnel (octobre 2001) (http://www.apcca.org/Pubs/21st/agenda2.htm).

(7) Unité des transfèrement internationaux, Service correctionnel du Canada.

jeunes contrevenants en probation. Aucune disposition ne prévoit le transfèrement d'enfants canadiens ni le transfèrement de contrevenants souffrant de troubles mentaux.

Depuis la mise en œuvre de la *Loi* en 1978, le Canada a adopté en 1992 la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cette loi énonce les dispositions portant sur la détention et la libération conditionnelle des délinquants. La définition de « peine » ou « peine d'emprisonnement » contenue dans la *Loi sur le système correctionnel et la liberté sous condition* doit être modifiée pour englober une peine imposée par une entité étrangère à un délinquant canadien qui a été transféré au Canada aux termes du projet de loi sur le transfèrement international des délinquants, ce qui indiquera clairement que la loi canadienne s'appliquera aux délinquants canadiens transférés depuis un pays étranger.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-33 comprend 43 articles. La description ci-après met en relief certains aspects du projet de loi, sans passer chaque article en revue.

A. Articles 3 et 4 – Objet et principes de la loi

L'article 3 du projet de loi décrit son objet d'ordre humanitaire, à savoir faciliter l'administration de la justice et la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants en leur permettant de purger leur peine dans le pays dont ils sont citoyens ou nationaux. Cet article reflète le point de vue selon lequel l'accès à la famille et aux amis ainsi qu'une langue et une culture familières facilitent la transition du condamné de la prison à la vie dans la collectivité.

L'article 4 dit que le transfèrement d'un délinquant canadien n'est possible que si celui-ci a été condamné pour un acte qui, commis au Canada au moment de la réception de la demande de transfèrement par le solliciteur général du Canada, aurait constitué une infraction criminelle. Il s'agit du principe de « double criminalité ». L'article 4 prévoit cependant une exception à ce principe, car il dit aussi qu'un délinquant canadien qui, à la date de la commission de l'infraction, était un « enfant » au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[8], peut être transféré même si l'acte reproché n'aurait pas constitué une infraction

---

(8) L.C. 2002, ch. 1.

criminelle s'il avait été commis au Canada. Dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, « enfant » s'entend de toute personne âgée de moins de 12 ans. Cette personne ne peut être accusée d'infraction criminelle au Canada, mais elle peut être un criminel condamné dans un pays étranger. Tout Canadien âgé de moins de 12 ans peut être transféré aux termes du projet de loi, mais ne peut être détenu à son retour au Canada.

B. Article 5 – Effet d'un transfèrement

L'article 5 dispose qu'un transfèrement ne peut avoir pour effet de porter atteinte à la validité de la déclaration de culpabilité ou de la peine prononcées par l'entité étrangère, d'aggraver la peine ou de permettre que celle-ci ou la déclaration de culpabilité fassent l'objet d'un appel ou de toute autre forme de révision au Canada (voir cependant la discussion de l'art. 14). L'article précise également que les documents fournis par l'entité étrangère qui énoncent la déclaration de culpabilité et la peine et qui sont apparemment signés par un fonctionnaire judiciaire ou le directeur d'un établissement de détention de l'entité étrangère font preuve des faits qui y sont énoncés. Il n'est pas nécessaire de faire la preuve de la signature ni de la qualité officielle de la personne qui les a apparemment signés.

C. Articles 8 et 9 – Consentement

L'article 8 précise que le transfèrement nécessite le consentement des trois parties en cause, soit le délinquant, l'entité étrangère et le Canada. Le consentement peut être donné par quiconque y est autorisé en vertu du droit de la province où la personne est détenue, est libérée sous condition, ou doit être transférée, si le délinquant est légalement incapable de donner son consentement. Le délinquant peut retirer son consentement tant que le transfèrement n'a pas eu lieu. Les délinquants canadiens et étrangers doivent être informés de la teneur de tout traité applicable ou de toute entente administrative applicable. Pour s'assurer que le consentement du délinquant canadien est éclairé, le solliciteur général doit l'informer des conditions d'exécution de sa peine au Canada. Le solliciteur général est également tenu de transmettre à un délinquant étranger les renseignements que lui a remis l'entité étrangère sur les conditions d'exécution de sa peine dans cette entité. L'article 9 indique que le consentement de l'autorité provinciale

compétente est nécessaire si le délinquant en question relève d'une province ou si un délinquant canadien est un enfant au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

D. Article 10 – Facteurs liés au transfèrement

L'article 10 oblige le solliciteur général à tenir compte de plusieurs facteurs avant de décider s'il consent au transfèrement d'un délinquant canadien. Le solliciteur général doit examiner : si le retour au Canada du délinquant peut constituer une menace pour la sécurité du Canada; si le délinquant a quitté le Canada ou est demeuré à l'étranger avec l'intention de ne plus considérer le Canada comme le lieu de sa résidence permanente; et si le délinquant a des liens sociaux ou familiaux au Canada. Dans le cas des délinquants canadiens ou étrangers, le solliciteur général doit déterminer si le délinquant est susceptible, après son transfèrement, de commettre une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, au sens du *Code criminel*, et si le délinquant a déjà été transféré.

Des considérations particulières visent le transfèrement éventuel d'un délinquant canadien qui est un « adolescent » au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (personne ayant entre 12 et 17 ans). Dans ce cas, le solliciteur général et l'autorité provinciale compétente doivent tenir compte de l'intérêt de l'adolescent. L'article 10 dit que, dans le cas d'un délinquant canadien qui est un enfant au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (toute personne âgée de moins de 12 ans), son intérêt est la considération primordiale sur laquelle le solliciteur général et l'autorité provinciale compétente se fondent pour décider s'ils consentent au transfèrement.

E. Articles 13 et 14 – Application continue et adaptation

Si l'article 5 dispose qu'un transfèrement ne peut avoir pour effet de porter atteinte à la validité de la déclaration de culpabilité ou de la peine prononcées par l'entité étrangère, l'article 13 dit clairement que la peine imposée au délinquant canadien transféré continue de s'appliquer en conformité avec le droit canadien, comme si la condamnation et la peine avaient été prononcées au Canada. Autrement dit, les lois de l'entité étrangère sur des questions comme l'admissibilité à une libération conditionnelle ne s'appliquent pas. Dans le même ordre d'idées, l'article 14 dit que si, au moment de la réception par le solliciteur général de

la demande de transfèrement d'un délinquant canadien, la peine imposée à celui-ci est plus longue que la peine maximale dont il aurait été passible s'il avait été déclaré coupable de l'infraction correspondante au Canada, le délinquant ne purge que cette dernière peine.

F. Articles 17 à 20 – Adolescents

Les articles 17 à 20 visent à faire en sorte que les dispositions du projet de loi soient en accord avec celles de la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (entrée en vigueur le 1er avril 2003). Ainsi, l'article 17 précise que la peine maximale à imposer à un délinquant canadien âgé de 12 ou 13 ans est la peine maximale qui aurait pu lui être imposée sous le régime de cette loi, au Canada, pour l'infraction correspondante. Si le délinquant a commis un meurtre au premier ou au deuxième degré, la peine imposée par l'entité étrangère sera réduite, au besoin, à une durée correspondant à la peine maximale qui peut être imposée au Canada, soit à dix et sept ans respectivement.

Les articles 18 et 19 portent sur les délinquants canadiens ayant entre 14 et 17 ans. L'article 18 dispose que ces adolescents sont réputés purger une « peine applicable aux adultes » au sens de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, si leur peine est plus longue que la peine maximale applicable aux adolescents qui aurait été imposée au Canada pour l'infraction correspondante. L'article 19 applique cette disposition déterminative aux adolescents ayant entre 14 et 17 ans qui sont condamnés pour l'équivalent de meurtre au premier ou au deuxième degré. Si la peine imposée par l'entité étrangère est de plus de dix ou de sept ans pour meurtre au premier ou au deuxième degré, elle est réputée être une peine applicable aux adultes; si elle est inférieure à ces périodes, elle est réputée être une peine applicable aux adolescents. Si le jeune délinquant canadien a été condamné à l'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré, son admissibilité à la libération conditionnelle doit être déterminée en conformité avec l'article 745.1 du *Code criminel*. Cet article prescrit une période de cinq ans avant qu'un adolescent de 14 ou 15 ans ne soit admissible à la libération conditionnelle totale, et une période de dix ans pour meurtre au premier degré et de sept ans pour meurtre au deuxième degré en ce qui concerne les délinquants de 16 et 17 ans.

L'article 20 concerne le lieu de détention au Canada des délinquants canadiens ayant entre 12 et 17 ans à la date de la commission de l'infraction. Le délinquant sera détenu

dans un établissement de garde pour adolescents, un établissement correctionnel provincial pour adultes ou un pénitencier, selon que la peine imposée dans une entité étrangère aurait pu être une peine applicable aux adolescents ou aux adultes et selon l'âge du délinquant à la date du transfèrement.

G. Articles 21 à 29 – Calcul des peines

Les articles 21 à 29 exposent le calcul de la durée de la peine qu'un délinquant canadien doit purger après un transfèrement, ainsi que son admissibilité à la libération conditionnelle et à la libération d'office. L'article 22 indique que la durée de la peine d'un délinquant canadien est égale à la durée de la peine imposée par l'entité étrangère, moins toute diminution de la durée de la peine que l'entité a reconnue, mis à part le temps passé en détention dans cette entité à compter de l'imposition de la peine. L'article 23 expose la règle générale concernant l'admissibilité à la libération conditionnelle d'un délinquant canadien transféré au Canada. Ce délinquant est admissible à la libération conditionnelle totale après avoir purgé une période d'emprisonnement de sept ans ou, si elle est plus courte, une période d'emprisonnement égale au tiers de la durée déterminée par l'entité étrangère. Cette admissibilité à la libération conditionnelle est assujettie à l'exception prévue dans le cas des adolescents et énoncée à l'article 19. Elle est également assujettie à l'exception prévue dans les cas de meurtre prévue à l'article 24. Pour toute personne âgée de plus de 17 ans, le temps d'épreuve pour l'admissibilité à la libération conditionnelle totale peut varier entre 10 et 15 ans ou plus si le délinquant a commis des meurtres multiples.

L'article clé de cette partie du projet de loi est l'article 29, qui dit qu'un délinquant canadien qui est transféré au Canada est assujetti à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*[9], à la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*[10] et à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* comme si la condamnation et la peine avaient été prononcées au Canada. Ainsi, bien qu'un délinquant canadien puisse avoir reçu une condamnation et une peine en conformité avec les lois d'une entité étrangère, les lois canadiennes s'appliquent lorsqu'il est transféré dans le système correctionnel canadien.

---

(9) L.C. 1992, ch. 20.

(10) L.R.C. 1985, ch. P-20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

H. Article 30 – Mesures d'ordre humanitaire

L'article 30 permet aux délinquants canadiens ou étrangers de bénéficier de mesures d'ordre humanitaire – notamment l'atténuation de leur peine ou l'annulation de leur déclaration de culpabilité – prononcées par l'entité étrangère ou par le Canada après le transfèrement. Le solliciteur général doit prendre toutes les mesures voulues pour que toute mesure d'ordre humanitaire prononcée par le Canada en faveur d'un délinquant étranger transféré soit portée à la connaissance de ce dernier et de l'entité étrangère.

I. Articles 31 à 36 – Ententes administratives

L'article 31 permet qu'un délinquant soit transféré en conformité avec la Loi même si aucun traité n'a été conclu entre le Canada et une entité étrangère au sujet du transfèrement des délinquants. Le ministre des Affaires étrangères peut, avec l'agrément du solliciteur général, conclure une entente administrative avec l'entité étrangère pour transférer les délinquants. Cette disposition est susceptible d'accroître considérablement le nombre d'entités étrangères avec lesquelles le Canada peut échanger des délinquants, d'autant que l'article 33 inclut désormais dans l'expression « entité étrangère » non seulement un État étranger, mais aussi une subdivision politique d'un État étranger ou tout territoire relevant d'un État étranger.

L'article 32 permet de conclure une entente administrative sur le transfèrement d'une personne déclarée, dans une décision qui ne peut plus faire l'objet d'un appel, non responsable criminellement pour cause de troubles mentaux ou inapte à subir son procès. L'autorité provinciale compétente doit consentir au transfèrement. Cette autorité doit tenir compte de l'intérêt de la personne souffrant de troubles mentaux et de la nécessité de protéger la société contre les personnes dangereuses. L'article 34 dispose qu'une personne souffrant de troubles mentaux qui est transférée en vertu de la Loi est assujettie à la partie XX.1 du *Code criminel*, qui traite des personnes souffrant de troubles mentaux, et est réputée faire l'objet d'un mandat de dépôt jusqu'à ce qu'une commission d'examen puisse rendre une décision.

J. Article 38 – Disposition transitoire

L'article 38 rend la Loi rétroactive. La Loi s'appliquera à l'égard de toutes les demandes de transfèrement en instance à la date où elle entre en vigueur.

K. Article 39 – Modification corrélative

Actuellement, le terme « peine » ou « peine d'emprisonnement » employé dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* s'entend notamment d'une peine d'emprisonnement infligée par un tribunal étranger à un Canadien qui a été transféré au Canada sous le régime de la *Loi sur le transfèrement des délinquants*. L'article 39 modifie cette définition pour qu'elle s'entende notamment d'une peine spécifique imposée en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et d'une peine d'emprisonnement imposée par une entité étrangère à un délinquant canadien qui a été transféré au Canada sous le régime de la Loi sur le transfèrement international des délinquants.

L. Article 41 – Disposition de coordination

Cet article fera en sorte que la définition de « délinquant canadien » prévue à l'article 2 de la Loi s'entende d'un citoyen canadien au sens de la Loi sur la citoyenneté au Canada, lorsque cette mesure législative, le projet de loi C-18, que le Parlement étudie actuellement, aura force de loi.

M. Article 42 – Abrogation

La *Loi sur le transfèrement des délinquants* et tous ses règlements seront abrogés.

N. Article 43 – Entrée en vigueur

Les dispositions du projet de loi entreront en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Jusqu'ici, aucun commentaire sur le projet de loi n'a été signalé dans les médias.